
APORTES y Transferencias



Año 12

Volumen 2

2008

Mar del Plata

Centro de Investigaciones Turísticas
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata

Centro de Documentación

Instituto de Investigaciones
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata
cendocu@mdp.edu.ar
<http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/>

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LAS ZONAS TURÍSTICAS

Avelino Blasco Esteve

Universitat de les Illes Balears - España

Resumen

A efectos de conseguir un desarrollo turístico armónico y sostenible, es esencial la normativa y la política relativas al planeamiento urbanístico y territorial de las zonas o espacios turísticos, es decir, dónde y cómo se pueden construir los hoteles y apartamentos turísticos. Es necesario destacar que en el texto se abordará, la íntima relación que existe entre planificación de los espacios turísticos y ordenación territorial y urbanística; la ineludible necesidad del planeamiento territorial o urbanístico; la existencia de una administración competente que apruebe el plan propuesto; qué *contenidos* ha de tener este planeamiento. Y por ultimo pero no menos importante se abordará la búsqueda de un turismo de mayor calidad, a través del incremento de los parámetros físicos exigibles y de la mejora y modernización de los establecimientos.

Palabras claves: ordenación urbana-ordenación territorial-áreas turísticas-
Islas Baleares

THE TERRITORIAL PLANIFICATION OF THE TOURISTIC AREAS

Abstract

In order to achieve a harmonious and sustainable tourism development, it is essential legislation and policy relating to urban planning and territorial zones and tourist areas, ie where and how you can build hotels and apartments. It should be stressed that the text will address the intimate relationship between space planning and tourism planning and urban development, the inescapable need for territorial or urban planning, the existence of a competent administration to approve the proposed plan, which contained must have this design. And last but not least will address the search for a higher quality tourism, through the increase of the physical parameters required and the improvement and modernization of facilities.

Keywords: urban planning-territorial planning-tourist areas-Islas Baleares

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LAS ZONAS TURÍSTICAS

A efectos de conseguir un desarrollo turístico armónico y sostenible, es esencial la normativa y la política relativas al planeamiento urbanístico y territorial de las zonas o espacios turísticos, es decir, dónde y cómo se pueden construir los hoteles y apartamentos turísticos. Estamos partiendo así del supuesto de que los hoteles o apartamentos turísticos estén ubicados en zonas urbanas o urbanizables, con lo que dejo al margen de mi exposición los supuestos de establecimientos de alojamiento de turismo rural, turismo de interior, turismo de aventura, etc.

En este punto, conviene hacer algunas afirmaciones o proposiciones que considero básicas o esenciales:

A) Hay una primera afirmación que debe hacerse ya de entrada, y que sería nuestro primer postulado, a saber: la íntima relación que existe entre planificación de los espacios turísticos y ordenación territorial y urbanística: nunca puede haber una adecuada ordenación turística (de los espacios turísticos) sin que exista a la vez y de manera coordinada una razonable ordenación territorial y urbanística, ya que aquélla forma parte indisociable de ésta. Es evidente que las edificaciones que contienen los establecimientos hoteleros forman parte del tejido territorial de la zona en la que se hallan y que, en muchas ocasiones, esas edificaciones se entremezclan con otras destinadas a usos residenciales permanentes. Por otra parte, el uso turístico reviste en muchas ocasiones la forma de uso residencial cuando se localiza en apartamentos o villas que no tienen la condición de establecimientos turísticos (“segundas residencias”). Por último y más importante, la vocación de globalidad que tiene por definición la ordenación del territorio, que pretende regular todos los usos de suelo del espacio que se regula.

Todo lo anterior implica que, cuando se planifica el territorio, se ha de hacer de manera global, ya que la planificación territorial ha de ser global, es decir, ha de comprender todos los usos a que se destina el suelo que se planifica, incluyendo como es lógico todas las edificaciones que vayan a existir en la zona, es decir, tanto las destinadas a uso turístico como las destinadas a uso residencial. Esta es la única manera de planificar el territorio correctamente y éste es el primer requisito para que el producto turístico final (los establecimientos hoteleros) sea adecuado. Y, por tanto, si la planificación urbanística y territorial no existe, o si es insuficiente, o si es inadecuada, es muy probable que los establecimientos que finalmente se

construyan no sean los adecuados, o no sean armónicos entre sí, formando un conjunto desordenado.

Primer concepto, por tanto, que aquí se afirma: la planificación de los espacios (y de las edificaciones) turísticos forma parte indisociable de la planificación territorial y urbanística, por lo que no puede haber buena y adecuada planificación de aquellos espacios sin que exista una correcta planificación territorial y urbanística.

B) Con ello llego al segundo punto o postulado que quiero destacar: la ineludible necesidad del planeamiento territorial o urbanístico. En los últimos años ha habido en España una cierta reacción contra el complejo y largo procedimiento administrativo que se precisa para aprobar los planes urbanísticos; ha habido incluso ciertas reformas legislativas que flexibilizaban al máximo la misma necesidad de los planes, en aras de una mayor celeridad y “eficacia” de los procesos económicos urbanizadores y edificatorios: se alude así a necesidades del “mercado”. A mi juicio se trata de una línea equivocada: la planificación territorial o urbanística es indispensable: sin plan, lo único que existe es desorden, puro interés privado, aprovechamiento intensivo –especulativo- del territorio, descuido de los intereses públicos o colectivos. Incluso con plan, si éste no es un planeamiento razonable o adecuado (por ejemplo, si permite altas intensidades edificatorias -ejemplo: Benidorm-), el resultado final es asimismo un desastre: grandes edificios en primera línea costera, creando un efecto “pantalla” sobre la costa, además de una ocupación excesiva de las playas y espacios costeros. Se necesitan, pues, la planificación territorial y no cualquier planificación, sino una planificación adecuada, que permita un desarrollo sostenible de los recursos turísticos.

Con la proposición anterior, estoy reivindicando una decidida intervención de los poderes públicos en la determinación y en la puesta en práctica de las políticas de uso del suelo, sea residencial o turístico (o de otros usos): el planeamiento territorial y urbanístico constituye una potestad pública indeclinable, que los poderes públicos competentes han de ejercer de manera decidida.

C) Tercer punto: si se necesita un plan, ¿quién lo ha de elaborar y, sobre todo, quién lo ha de aprobar? Un plan ha de ser un instrumento vinculante, tanto para el sector público como para el sector privado, lo que significa que un plan es una norma de obligado cumplimiento: no se trata entonces de planificación “indicativa”

sino de planificación vinculante, obligatoria tanto para las Administraciones públicas como para los particulares sin excepciones. Con ello hemos llegado, a otro tema clave, a saber, el de determinar cuál es la Administración competente para aprobar el plan.

En el Derecho español existe una amplia autonomía de los municipios en numerosos temas, pero que –paradójicamente– en materia urbanística no se llega a otorgar a los municipios la competencia para aprobar definitivamente los planes urbanísticos: como regla general, los municipios elaboran el plan, lo aprueban inicialmente y lo tramitan, en ocasiones lo vuelven a aprobar una segunda vez (aprobación provisional), pero la aprobación definitiva la hace casi siempre una Administración superior (normalmente las Comunidades Autónomas). Ello es así porque se entiende que en los planes urbanísticos municipales también concurren intereses supramunicipales, y que la planificación urbanística es demasiado importante como para dejársela sólo a la mera decisión municipal.

Si esto es lo que ocurre en punto a la planificación urbanística de nivel municipal, con mayor razón se podrá decir lo mismo de la planificación territorial turística. Tenemos un buen ejemplo en el caso español. En efecto, la formidable expansión del sector turístico en las regiones costeras españolas durante los años 60 y 70 se había producido como resultado de las tendencias incontroladas del mismo y bajo la presión de la iniciativa privada, sin que la escasa ordenación estatal existente sirviera de marco adecuado para una efectiva intervención de los poderes públicos en el sector: en concreto, desde el punto de vista de la ordenación o planificación de los espacio turísticos, la competencia sobre los mismos era fundamentalmente municipal, con lo que se produjo una ordenación totalmente heterogénea, claramente perjudicial. La normativa dictada por las Comunidades Autónomas desde principios de los 80 ha pretendido, por el contrario, poner orden y control en el sector e introducir criterios mínimos de racionalidad en el mismo.

En el tema que ahora tratamos, hay que afirmar como idea que ha de presidir la ordenación territorial de las zonas turísticas que el territorio municipal es manifiestamente insuficiente para efectuar una regulación homogénea de los problemas que presenta la afluencia turística masiva –que no conoce de términos municipales–, considerando además que muchos de los espacios frecuentados por los turistas son comunes a más de un municipio –por ejemplo, playas de cierta longitud, o espacios litorales amplios que merezcan protección–: precisamente, la falta de una regulación supramunicipal homogénea durante años ha provocado lo

que se ha llamado un “planeamiento mosaico”, en que cada plan municipal efectuaba un tratamiento aislado e inconexo de su territorio, con independencia y al margen de lo que pudieran hacer los municipios limítrofes¹.

En conclusión, la ordenación de los espacios turísticos no puede dejar de ser supramunicipal en sus líneas fundamentales si se quiere introducir coherencia, homogeneización y coordinación en las porciones del territorio sin solución de continuidad que son en definitiva los términos municipales. Tiene que haber así algún tipo de planeamiento de nivel supramunicipal (comarcal, provincial, etc) que defina -de manera vinculante para los municipios- las líneas generales, los parámetros máximos y mínimos a que pueden llegar los planes municipales. Pongo como ejemplo el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de la isla de Mallorca de 1995, o más modernamente, el Plan Territorial Insular de la isla de Menorca de 2003, planes a los que luego me referiré al hablar de los contenidos. Estos planes son planes supramunicipales, que definen estándares y parámetros máximos y mínimos (por ejemplo, número de plantas máximo de los establecimientos hoteleros), y que son desarrollados después por los planes urbanísticos municipales, sin que éstos puedan contradecir aquéllos. Hay así un planeamiento en dos niveles: primero el plan territorial supramunicipal; después, el plan municipal que desarrolla aquél.

D) Planeamiento, sí, sobre los espacios turísticos, pero, ¿qué *contenidos* ha de tener este planeamiento. La discrecionalidad que tiene la Administración a la hora de planificar el territorio no es infinita: debe regirse por algunos criterios de principio. El primero y más importante es seguramente el de respetar la capacidad de carga o capacidad de acogida del territorio sobre el cual se planifica, así como hacer compatible el desarrollo turístico con el mantenimiento y preservación de los recursos naturales y culturales del territorio que se planifica. Como ha señalado la Organización Mundial del Turismo (OMT), la capacidad de acogida corresponde al nivel de afluencia turística y de equipamiento que puede asumir una región o zona determinada para la mayor satisfacción de sus visitantes y sin repercusión importante sobre sus recursos; y que su estimación comprende varios aspectos: la capacidad física (número de usuarios que pueden ser acogidos), la capacidad ecológica, la capacidad de asimilación de recursos y la capacidad de gestión². Pues bien, en el caso de los espacios litorales debemos afirmar que esa capacidad de acogida es reducida si se quiere mantener las características típicas de los recursos naturales existentes (playas, flora, paisaje, etc).

De ahí surge, por ejemplo (y volviendo al caso español), la exigencia creciente de mayores requisitos de infraestructura para la apertura de establecimientos de alojamiento. Frente a la normativa estatal de los años 60 y 70, que descuidaba casi totalmente los requisitos relativos a la urbanización e infraestructuras de las zonas turísticas, la legislación de las Comunidades Autónomas costeras ha incrementado tales requisitos notablemente, intentando que las zonas y los establecimientos turísticos estuvieran dotados de servicios adecuados y suficientes³.

E) Siguiendo con los contenidos de la planificación, otro de los principios esenciales que la misma ha de perseguir es la búsqueda de un turismo de mayor calidad, a través del incremento de los parámetros físicos exigibles y de la mejora y modernización de los establecimientos. En efecto, una de las ideas clave de toda la normativa turística es la de exigir más y mejores requisitos a los establecimientos turísticos, intentando que éstos tengan unas dimensiones y estén dotados de unas instalaciones que permitan un turismo de mayor calidad.

Por poner de nuevo un ejemplo, en el caso de las Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (que se creó en 1983), esta política empieza en un Decreto de mayo de 1984, en el que se introducen una serie de novedosas medidas para mejorar la calidad de los nuevos establecimientos que se autorizasen: una estándar de densidad de 30 m² de suelo por cada plaza o cama de alojamiento del establecimiento (la llamada “*ratio turística*”), la necesidad de creación de zonas verdes privadas e instalaciones deportivas y recreativas para los clientes, y la necesidad de una piscina de determinadas dimensiones. Este Decreto será así la primera piedra de una serie de normas que van a ir incrementando progresivamente los requisitos y parámetros exigibles a los nuevos hoteles y apartamentos turísticos, intentando obtener un tipo de establecimiento de más calidad.

Las medidas de este Decreto pronto se revelaron insuficientes y en octubre de 1987 se dictó un segundo Decreto que aumentó el estándar de densidad a 60 m²/plaza de alojamiento, Decreto que acabó convirtiéndose meses después en la Ley 7/1988. La Ley se presenta como un conjunto de medidas transitorias hasta la aprobación del Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT), que acabará llegando en 1995. Se trata sin duda de una norma de la mayor importancia, y que, además de la medida reseñada, impone otras restricciones a la construcción y apertura de establecimientos de alojamiento:

- la Ley reafirma la exigencia de autorización previa para los establecimientos de alojamiento, configurándola como requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal de obras;
- exige como mínimo 60 metros cuadrados de solar por plaza turística, debiendo destinarse la parte de solar no edificada a jardines y a instalaciones deportivas o recreativas de uso común para los clientes;
- exige la necesidad de piscina de determinadas dimensiones;
- sólo permite la autorización de hoteles y apartamentos de las categorías superiores (hoteles de 4 y 5 estrellas, apartamentos de 4 y 3 llaves);
- establece los primeros mecanismos para fomentar la reconversión de hoteles obsoletos, permitiendo con ciertas condiciones la sustitución de aquéllos por otros de mejor categoría turística.
- del ámbito de aplicación de la Ley quedan exceptuados determinados tipos de establecimientos, como los ubicados en poblaciones que "constituyan asentamientos tradicionales del interior de las islas", o los proyectados en determinadas zonas de las ciudades capitales de cada isla.

Como puede observarse, la importancia de la Ley no necesita ser destacada: supuso una elevación considerable de los estándares de infraestructura y de calidad hasta entonces existentes de hoteles y apartamentos turísticos.

En 1995 se dicta el PLAN DE ORDENACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA de la isla de Mallorca (POOT), norma de gran importancia porque es el primer intento de ordenación supramunicipal del territorio en Baleares, que aspira a ser una regulación global del mismo en las zonas que delimitan (y no sólo una regulación sectorial, como su nombre indica).

La finalidad esencial del POOT es la ordenación de las actividades que tengan incidencia en la oferta turística, es decir, la de alojamiento, así como la regulación de la infraestructura, servicios y equipamientos necesarios para la consecución de una oferta turística cualificada y diversificada. Para ello estos Planes establecen unos objetivos primordiales que podemos resumir de la siguiente manera: a) fijación de criterios cuantitativos que determinen la capacidad de acogida de las Zonas Turísticas (densidad); b) establecimiento de criterios cualitativos propios de una oferta turística actualizada (estándar de densidad, superficie de parcela mínima, altura máxima); c) impedir una excesiva urbanización de la costa, limitando el

crecimiento de superficie urbanizada; d) pronosis de los criterios de saturación que deban ser considerados como limitativos para el crecimiento de la oferta turística, tomando como base la situación real de infraestructuras, equipamientos y servicios de cada zona; e) fomento de la renovación de las plazas de alojamientos turísticos obsoletos; y f) evitar la urbanización continua del litoral, mediante la reserva de franjas de suelo no urbanizable, que segmente y alterne las actuaciones sobre la costa.

Las determinaciones del POOT son además vinculantes para los planes urbanísticos municipales, por ser un plan de ordenación de carácter supramunicipal. Por tanto, los municipios en los que estén situadas las Zonas Turísticas deberán proceder a adaptar su planeamiento urbanístico a las prescripciones del POOT. Las determinaciones principales de estos planes son:

- a) Regulación de establecimientos de alojamiento: se establecen importantes parámetros o estándares en cuanto a sus condiciones urbanísticas.
- b) Regulación de usos residenciales: los Planes se atreven a establecer también parámetros o estándares urbanísticos en cuanto a las edificaciones de uso residencial ubicadas en las zonas turísticas.
- c) Limitación de la superficie urbanizada: las determinaciones particulares de cada zona delimitan el crecimiento y las características de la superficie urbanizada en cada zona, estableciendo la superficie máxima de suelo que puede ser clasificada como urbanizable por el planeamiento municipal. A estos efectos, también se delimitan las llamadas “zonas limítrofes de protección costera” o lateral y “de protección posterior”.
- d) Establecimiento de zonas de reserva y dotacional.

A principios de 1998, se inicia una vuelta de tuerca más a toda esta legislación restrictiva y de incremento de requisitos. La Ley 4/1998 establece una especie de “reconversión obligatoria”, ya que exige –como regla general- la necesidad de amortizar plazas hoteleras obsoletas para que se autoricen nuevas plazas: (art. 3 del Decreto: “La creación de nuevas plazas turísticas... quedará supeditado a la eliminación de plazas obsoletas”). Con ello se establece la obligación de dar de baja un cierto número de plazas ya existentes pero obsoletas para poder obtener la preceptiva autorización administrativa que permita la apertura y funcionamiento de nuevas plazas de alojamiento. Únicamente se excepciona de esta obligación a los establecimientos de turismo rural y a los que autorice el Gobierno balear por razones “de excepcional interés turístico”⁴.

Con esta enérgica medida, se dio un paso más en la tarea de elevar el listón de los parámetros aplicables a los establecimientos de alojamiento. Una de las medidas restrictivas que se había utilizado en la legislación balear era precisamente la posibilidad de dar de baja plazas de alojamiento existentes para reconvertirlas en plazas nuevas. En, concreto, tanto la Ley 7/1988 como el POOT ya contemplaban distintas modalidades de este supuesto, aunque con carácter voluntario en todo caso. Pues bien, la Ley 4/1998 da una vuelta de tuerca más en la misma dirección que se acaba de exponer. Una vuelta que consiste en exigir obligatoriamente (ya no con carácter voluntario) el "intercambio forzoso" de plazas viejas por plazas nuevas, ya que para que se autoricen éstas hay que dar de baja plazas obsoletas⁵.

El eslabón final de todo este largo itinerario normativo lo constituyen los PLANES TERRITORIALES INSULARES que existen en todas las islas de Baleares⁶, los cuales intentan hacer una regulación global de los principales usos del suelo que se pueden llevar a cabo en el respectivo territorio insular, incluidos lógicamente los de alojamiento turístico, regulación que vincula a los municipios de la isla. Por poner sólo un ejemplo, el Plan Territorial Insular de Menorca⁷ de 2003 contiene una detallada regulación de las zonas turísticas de dicha isla y de los usos turísticos y residenciales que se pueden implementar en ellas:

- de entrada, el Plan define y delimita gráficamente 57 zonas turísticas en el litoral de la isla;
- a continuación, el Plan señala los *objetivos* que en general ha de perseguir la ordenación urbanística de los municipios en dichas zonas (como son limitar al máximo sus dimensiones en función de la capacidad de carga del respectivo territorio, fomentar la calidad de la oferta de alojamiento, evitar la urbanización dispersa, promover la calidad medioambiental);
- después, el Plan define los usos turísticos y residenciales que se pueden autorizar en las zonas turísticas. En el caso de los turísticos, sólo se permiten los establecimientos hoteleros (lo que excluye los extrahoteleros) y las viviendas turísticas vacacionales (de tipología unifamiliar aislada);
- en el caso de los establecimientos hoteleros, el Plan contiene una larga lista de requisitos que han de tener los hoteles que se construyan. Por citar sólo los principales:

- sólo se permiten hoteles de 4 y 5 estrellas, con 450 plazas como máximo;
- se fija un estándar de densidad variable en función del número de plazas del hotel: 60 m² para las 150 primeras plazas; 75 m² para las 150 plazas siguientes y 100 m² para las restantes;
- la edificabilidad neta es de 0,6 m²/m², y la altura máxima es de tres plantas (incluida la planta baja);
- se exigen toda una serie de equipamientos complementarios, cuyas dimensiones dependen del número de camas del hotel: piscina al aire libre, piscina cubierta, aparcamientos, pistas deportivas, zonas ajardinadas, sala de reuniones, conexión a internet;
- se exige también el cumplimiento de un conjunto de parámetros ambientales, como que la jardinería ha de estar integrada por plantas autóctonas, la recogida selectiva de residuos, la implantación de energía solar térmica para agua caliente, la implantación de sistemas de ahorro de agua, etc.

Por último, en el Plan contiene importantes determinaciones sobre el crecimiento urbanístico y turístico y, en especial, sobre las densidades máximas admisibles y sobre los ritmos de crecimiento. En el mismo, se parte de la idea básica de que los planes urbanísticos municipales deben observar como regla principal la de adecuar la ordenación urbanística a la capacidad de carga del ámbito correspondiente, entendiendo por capacidad de carga la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos urbanos sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural.

A continuación, el Plan fija estándares de densidad bruta mínima y máxima (en viviendas por hectárea) y de altura máxima de las edificaciones en el nuevo suelo urbanizable, estableciendo unas bajas densidades para el mismo⁸.

Por otra parte, el Plan regula incluso el crecimiento residencial y turístico así como la programación del proceso de edificación y uso del suelo. En cuanto al primero, el art. 38 establece el “techo de crecimiento insular máximo” de la siguiente manera:

- en los 10 años siguientes a la aprobación del Plan, sólo se podrá clasificar suelo urbanizable para un máximo de 10.749 plazas de alojamiento, tanto residenciales como turísticas. En todo caso, la superficie de suelo que se

clasifique como urbanizable ha de respetar la correspondiente al crecimiento máximo permitido en la Ley de Directrices de Ordenación Territorial para la isla de Menorca, que son 439 hectáreas.

- el suelo así clasificado como urbanizable se ha de localizar exclusivamente en los núcleos tradicionales de acuerdo con ciertos criterios que establece el Plan, entre los que cabe destacar el de máxima contigüidad a los núcleos urbanos existentes. A fin de evitar la urbanización dispersa.

A continuación, el art. 39 fija los límites del crecimiento residencial y turístico en el planeamiento municipal. Para ello el Plan fija con detalle las “plazas” (residenciales y turísticas) que puede crecer cada uno de los ocho municipios de la isla, distinguiendo al respecto entre plazas en régimen de protección y en régimen libre, con un total de 10749 plazas.

En cuanto a la programación temporal del proceso de edificación y de utilización del suelo para uso residencial y turístico, el art. 40 fija el número máximo de plazas de alojamiento que se pueden autorizar anualmente a partir de la entrada en vigor del Plan:

“a) En las zonas turísticas:

a.1) Durante los 2 años naturales siguientes al de entrada en vigor del Plan: 1.052 plazas de alojamiento para uso residencial y turístico, excluido el hotelero, según la distribución per municipios que se contiene en el artículo siguiente⁹.

a.2) Durante los siguientes años naturales de vigencia del Plan: 858 plazas de alojamiento para uso residencial y turístico, excluido el hotelero, según la distribución per municipios que se contiene en el artículo siguiente.

b) En el conjunto de toda la isla:

600 plazas de alojamiento para uso hotelero.”

En conclusión, estos Planes Territoriales Insulares han supuesto un nuevo paso adelante muy importante en la ordenación y planificación global o de conjunto de los espacios y de los alojamientos turísticos en las Islas Baleares.

NOTAS

¹ R. MARTIN MATEO y J.F. VERA REBOLLO en ““Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial”, *Revista de Derecho Urbanístico* 114 (1989), señalan al respecto que “el planeamiento –hasta ahora referido exclusivamente a escala municipal- se muestra insuficiente para racionalizar un proceso tan complejo, en el que entran en contradicción distintos grupos de interés” (p.15). De la misma manera, J. SOCIAS CAMACHO entiende que no hay ningún inconveniente para considerar la regulación de las zonas turísticas litorales como aspecto supramunicipal, puesto que se trata de zonas donde se dan numerosos problemas que no deben ni pueden resolverse a escala puramente local (en *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Ed. BOE, Madrid 2001, p. 224).

² En *Gestión de zonas costeras (políticas integradas)*, OCDE – Mundi Prensa, 1995, p. 197.

³ Por poner sólo un ejemplo: el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) de la isla de Mallorca (1995) dispone a este respecto que las adaptaciones al mismo de los instrumentos de planeamiento municipal deben concretar las características de las infraestructuras de servicios adecuadas a la tipología de la edificación que permitan en cada zona, debiendo señalar qué zonas cuentan con un adecuado nivel de infraestructuras y cuáles no. Pero, además de este mandato al planeamiento general, el art. 11.2 exige –como norma de aplicación directa que no necesita desarrollo- unas dotaciones mínimas de infraestructura en los nuevos desarrollos urbanísticos, dotaciones superiores a las exigidas con carácter ordinario por la legislación urbanística. Las dotaciones de infraestructura que exige el POOT para las zonas turísticas son las siguientes:

- a) pavimentación de calzadas, aparcamiento, aceras, red peatonal y espacios libres;
- b) redes de distribución de agua potable, riego e hidrantes contra incendios;
- c) red separativa de alcantarillado, debiendo las aguas residuales verter finalmente a una estación depuradora;
- d) red subterránea de distribución de energía eléctrica;
- e) red subterránea de alumbrado público;
- f) jardinería en el sistema de espacios libres;
- g) red telefónica subterránea y/o de servicios por cable

Por último, el art. 11.3 cierra esta regulación que se acaba de ver diciendo que no se autorizará ninguna construcción de nuevos alojamientos turísticos en zonas que no tengan un adecuado nivel de infraestructura.

⁴ Se consideran como tales establecimientos de oferta novedosa, de extraordinaria calidad o que contribuyan de manera especial a la desestacionalización.

⁵ A mi juicio, la medida era plenamente coherente con la tendencia de ir elevando los requisitos de calidad para la autorización de nuevas plazas de alojamiento en la Comunidad

Autónoma, y considero que se trata de una medida esencialmente acertada, ante el riesgo que se oteaba en el horizonte de otra oleada de solicitudes de nuevas plazas hoteleras y extrahoteleras, cuando en aquel momento ya existían en Baleares una cifra de 400.000 camas o plazas de alojamiento legalizadas.

⁶ El PTI de la isla de Menorca se aprobó en 2003; el de la isla de Mallorca en 2004; y el de las islas de Ibiza y Formentera el año 2005.

⁷ Este Plan puede verse en <www.cime.es/novacime/cime03/index_03.asp>. El Plan ha obtenido el premio Gubbio 2006, de ámbito europeo, que concede la Asociación Nacional de Centros Históricos y Artísticos de Italia. El jurado ha destacado “la ejemplaridad de su aportación técnica y de gestión para una de las situaciones más problemáticas actuales para el patrimonio histórico y natural europeo. Concretamente hace referencia a los riesgos que acompañan el desarrollo turístico no controlado, causa frecuente de amenaza real para el patrimonio territorial”.

⁸ Art. 34.5: “La ordenación urbanística relativa a nuevos sectores, unidades o polígonos, de suelo urbanizable ha de respetar necesariamente los estándares siguientes:

A) De densidad bruta:

a) Maó y Ciutadella: densidad mínima 20 viviendas/Ha. y densidad máxima 40 viviendas/Ha.

b) Resto de municipios: densidad mínima 20 viviendas/Ha. y densidad máxima 30 viviendas/Ha..

B) Altura máxima de la edificación residencial y terciaria en nuevos sectores:

a) Maó y Ciutadella: planta baja + 3

b) Resto de municipios: planta baja + 2 “

⁹ En el artículo 41, el PTI contiene el número máximo de plazas de alojamiento que se pueden autorizar en cada municipio, distinguiendo entre los dos primeros años de vigencia del Plan y los siguientes:

MUNICIPIO	PRIMEROS 2 AÑOS	SIGUIENTES AÑOS (al año)
Alaior	109 plazas	89 plazas
Ciutadella	271	221
Es Castell	28	23
Es Mercadal	281	229
Es Migjorn Gran	12	10
Ferrieres	22	18
Maó	156	127
Sant Lluís	173	141
TOTAL	1052	858